

Sentencia C-199/01

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Integral

Como es sabido, en nuestro sistema político el control de constitucionalidad de las normas jurídicas se ejerce en forma integral. A esta conclusión se llega si se tiene en cuenta que el juez constitucional, en ejercicio de sus competencias, está obligado a confrontar los preceptos demandados con el conjunto de disposiciones que conforman la Carta Política y no sólo con aquellas que han sido citadas como infringidas en el respectivo escrito acusatorio.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Estudio previo

Si por razón de su naturaleza jurídica, algunos de los actos normativos sometidos al juicio de constitucionalidad, ven condicionada su legitimidad al cumplimiento de ciertos requisitos cuya inobservancia puede generar vicios de procedimiento o de competencia, la Corte está en la obligación de abordar el estudio de tales aspectos, aun cuando no hayan sido propuestos en la demanda ni tampoco hubieren sido alegados por aquellos sujetos que se encuentran habilitados para intervenir en el proceso.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Temporalidad y precisión

COSA JUZGADA RELATIVA-Aplicación

SEGURIDAD-Naturaleza

Siguiendo lo establecido por la jurisprudencia constitucional, la seguridad, como presupuesto del orden social, de la paz, del bienestar general y del mantenimiento de la calidad de vida de la población, constituye un fin esencial del Estado, y un servicio público primario que, a su vez, se concreta y materializa en el cumplimiento de la misión que el artículo 2 de la Carta le atribuye a las autoridades de la República, cual es la de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas.

SEGURIDAD-Régimen jurídico

Tratándose de un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado, a quien además le corresponde garantizar su prestación regular, continua y eficiente, la seguridad se encuentra sometida al régimen jurídico que le fije la ley, lo cual incluye la posibilidad de que dicho servicio sea prestado por el Estado en forma directa o indirecta, es decir, por las autoridades públicas o los particulares, reservándose en todo caso el primero la competencia para regular, controlar, inspeccionar y vigilar su adecuada prestación.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Inspección y vigilancia de servicios públicos/ESTADO-Intervención en servicios públicos

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Prestación de servicios públicos

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Directrices en inspección de servicios públicos/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Desarrollo y ejecución de servicios públicos

Ha de considerarse que el Congreso es el organismo encargado de fijar las directrices que gobiernan las funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos, y que el Presidente es la autoridad llamada a desarrollarlas y ejecutarlas.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Desconcentración y delegación de actividades

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Imposibilidad de inspección y vigilancia directa/GOBIERNO NACIONAL-Imposibilidad de inspección y vigilancia directa

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Creación de superintendencias

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Determinación de estructura de la administración/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Atribución a organismos de funciones de inspección y vigilancia/SUPERINTENDENCIA-Inspección, vigilancia y control de servicios públicos

Aplicando el criterio de interpretación sistemática y armónica a las normas que integran la Constitución Política, encuentra la Corte que el legislador, basado en un principio de razón suficiente, está plenamente habilitado para determinar la estructura de la administración pública nacional y, dentro de ese contexto, para atribuir a organismos técnicos y especializados, como lo son las superintendencias, aquellas funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que la Constitución Política le asigna al Presidente de la República.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Transferencia de funciones gubernamentales

SUPERINTENDENCIA-Ejercicio de funciones presidenciales

SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Naturaleza

SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Servicios de capacitación y entrenamiento

SERVICIO DE VIGILANCIA-Naturaleza/SERVICIO DE VIGILANCIA-Labor especializada y no académica

La circunstancia de que el servicio de vigilancia conlleve un riesgo social y que la capacitación de su persona esté directamente relacionada con el uso de armas y elementos humanos, anales, mecánicos y tecnológicos, descarta de plano que dicha actividad pueda ubicarse en el plano de lo estrictamente académico. Es evidente que se trata de una labor altamente especializada que, por su propia naturaleza, se integra estructuralmente a la denominada industria de la vigilancia y la seguridad privada y no al ámbito académico.

SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Escuelas de capacitación y entrenamiento

ESTADO-Inspección y vigilancia de la educación

DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-Inspección, vigilancia y control

Referencia: expediente D-3127

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 4º del artículo 3º del Decreto 2453 de 1993 y contra los artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 del Decreto 356 de 1994.

Actor: Carlos Eduardo Restrepo Gómez.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Carlos Eduardo Restrepo Gómez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del numeral 4º del artículo 3º del decreto 2453 de 1993 y de los artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 del decreto 356 de 1994.

El Despacho, mediante Auto del quince (15) de agosto de 2000, decidió admitir la demanda formulada en contra de las disposiciones acusadas, por encontrarse ajustada a los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991. En el mismo auto se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaria General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana, y simultáneamente, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

DECRETO NUMERO 2453 DE 1993

(diciembre 7)

POR EL CUAL SE DETERMINA LA ESTRUCTURA ORGANICA, OBJETIVOS, FUNCIONES Y REGIMEN DE SANCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7º., artículo 35 de la Ley número 62 de 1993 y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión especial de que trata el artículo 36 de la misma,

DECRETA.-

(...)

Artículo 3o. COMPETENCIA. Corresponde a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la vigilancia, inspección y control de los siguientes servicios o actividades

(...)

4. Servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad .privada.

DECRETO NUMERO 356 DE 1994

(febrero 11)

POR EL CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las

facultades extraordinarias conferidas por el litera j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993, y oído el concepto de la Comisión Parlamentaria de que trata el artículo 2º de la misma Ley,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 67. CONSTITUCION. Para constituir una escuela de capacitación y entrenamiento de vigilancia y seguridad privada, deberán cumplirse los requisitos exigidos en el artículo 9 de este Decreto.

ARTICULO 68. CAPITAL. Las escuelas de capacitación y entrenamiento de vigilancia y seguridad privada, deberán acreditar un capital no menor a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes suscritos y pagados a la fecha de su constitución.

Las escuelas de capacitación y entrenamiento que se hallen funcionando con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, en un plazo de dos (2) años contados a partir de la expedición del mismo, deberán dar cumplimiento a lo establecido en este artículo

ARTICULO 69. POLIZAS. Las escuelas de capacitación y entrenamiento de vigilancia y seguridad privada, deberán tomar una póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual que cubra los riesgos por uso indebido de armas de fuego u otros elementos utilizados en desarrollo de sus funciones, por un valor no inferior a 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTICULO 70. LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO. Para iniciar actividades las escuelas de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, requieren licencia de funcionamiento expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud dirigida a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, suscrita por el Representante Legal, indicando: nombre, y documento de identidad de los socios y del representante legal, medios y equipos que pretende utilizar para capacitación y entrenamiento.

2. Adjuntar los siguientes documentos:

~Hoja de Vida, certificaciones académicas, laborales y certificado judicial de los socios, del representante legal y del personal docente.

- Certificado vigente de existencia y representación legal
- Licencia de funcionamiento expedida por la respectiva Alcaldía.
- Aprobación de las instalaciones y equipos por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la cual debe solicitarse a la presentación de esta documentación.

PARAGRAFO 1o. Concedida la licencia de funcionamiento a la escuela de capacitación y entrenamiento deberán someter a consideración de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada los programas a desarrollar.

PARAGRAFO 2o. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada podrá realizar inspecciones tanto a las instalaciones como a los medios utilizados en todo momento.

PARAGRAFO 3o. Todo cambio o inclusión de personal docente deberá ser autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

ARTICULO 71. RENOVACION DE LICENCIA. Para renovación de la licencia de funcionamiento, las escuelas de capacitación y entrenamiento de vigilancia y seguridad privada, deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 14 de este Decreto.

ARTICULO 72. INFORMACION. Una vez obtenida la licencia de funcionamiento las escuelas de vigilancia y seguridad privada, al final de cada semestre, deben comunicar a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la siguiente información:

1. Relación de cursos dictados en el semestre anterior, adjuntando programas de capacitación y entrenamiento desarrollados.
2. Relación de cursos que se dictarán el semestre siguiente, adjuntando los programas de capacitación y entrenamiento que se desarrollarán en cada uno.
3. Relación de personal, armas, vehículos, y equipos de comunicaciones y seguridad de la escuela.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el accionante que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 13, 67 y 68 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Según afirma el demandante, el numeral 4º del artículo 3º del Decreto 2453 de 1993 es inconstitucional, por cuanto asigna a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada una competencia impropia, de naturaleza meramente educativa, como es la de controlar e inspeccionar los servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada. A su juicio, por mandato expreso del artículo 67 de la Carta Política, la función de reglamentar, vigilar y controlar el servicio público de educación está en cabeza del presidente de la República, quien ajustándose a lo preceptuado en los artículos 168 y 169 de la Ley 115 de 1994, sólo puede delegarla en el Ministerio de Educación Nacional y en las secretarías de educación de las entidades territoriales.

Desde esa perspectiva, y partiendo del anterior supuesto de hecho, el actor entiende que también las disposiciones acusadas del Decreto 356 de 1994 son inconstitucionales. Así sostiene que los artículos 67, 68, 69, 70 y 71 de dicho ordenamiento violan el artículo 68 de la Carta, toda vez que establecen para una institución con fines educativos, requisitos y exigencias de entidades que desarrollan otro objeto y función social. Al respecto, precisa que, de manera irregular, las preceptivas acusadas consagran para la aprobación y funcionamiento de las escuelas de capacitación y entrenamiento de vigilancia y seguridad privada, condiciones similares a las que deben cumplir las empresas de vigilancia propiamente dichas, las cuales, por supuesto, son del todo diferentes a las establecidas en la Ley General de Educación para las demás instituciones de educación formal y no formal.

Apoyándose en la Sentencia C-665 de 1998, concluye el demandante señalando que, de manera general, las normas impugnadas atentan contra el principio de igualdad estipulado en el artículo 13 de la Carta, pues le asignan a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la inspección de los servicios de capacitación y entrenamiento de las escuelas de instrucción de vigilancia y seguridad privada, mientras que las demás instituciones de educación formal o no formal, son controladas por las diferentes secretarías de educación.

1. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional.

La ciudadana Eduth Claudia Hernández Aguilar, actuando en representación del Ministerio de Defensa Nacional y dentro de la oportunidad procesal prevista, presentó escrito de intervención en defensa de la norma parcialmente impugnada.

Estima la interviniente que la capacitación impartida en las escuelas de vigilancia comporta la manipulación y uso de armas de fuego, por lo cual es razonable que su control se encuentre a cargo de un organismo especializado y adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, sin que ello pueda constituir una violación al principio de igualdad, por cuanto las escuelas de educación formal o informal están destinadas a la formación académica y no a la instrucción en materia de vigilancia y seguridad.

Por otro lado, afirma que la existencia de otra entidad, como la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, encargada del control de las escuelas dedicadas al entrenamiento en seguridad no viola la Constitución, ya que ningún artículo de la Carta establece que todas las entidades educativas deben ser vigiladas por una sola institución.

2. Intervención de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

El Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, Julio Cesar Vásquez Higuera, actuando dentro de la oportunidad legal prevista, presentó escrito de intervención solicitando la declaratoria de exequibilidad de las normas impugnadas.

Argumenta el interviniente que lo estipulado en los Decretos 2453 de 1993 y 356 de 1994 no viola la Constitución, toda vez que la seguridad es ante todo un servicio público y como tal, además de estar bajo la supervisión del Presidente de la República, “está sometida al régimen jurídico que fije la ley”. Así -sostiene- “[e]s la propia ley la que, al reglamentar este servicio, determina quien y como lo debe prestar”. En virtud de lo anterior, considera que la asignación de competencias a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, particularmente en que se relaciona con los servicios de capacitación y entrenamiento de personal de vigilancia, no afecta el derecho a la educación ni el principio de igualdad, entre otras razones, por cuanto este último es predicable de las personas naturales y no de las jurídicas.

Respecto de las acusaciones contra los artículos 67 y siguientes del Decreto 356 de 1994, sostiene igualmente que las “[e]scuelas de capacitación y entrenamiento no pueden ser tratada como un programa de formación educativa normal, ya que está en juego la seguridad pública”, y por ello, es del todo necesario que su control esté a cargo de un organismo especializado como la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Por esta misma razón, destaca el interviniente la importancia de la constitución de una póliza de seguro de responsabilidad contractual, ya que “sería muy grave que por alguna casualidad se ocasionara un daño a un tercero o en ejercicio de una práctica de tiro, nadie garantizara la vida o lesión que se pueda causar”.

Finalmente, menciona el interviniente que todos los requisitos a que se refieren los preceptos demandados, los debe cumplir cualquier empresa encargada de prestar servicios de vigilancia y seguridad y, desde esa perspectiva, tampoco podría hablarse de la existencia de un trato discriminatorio entre pares.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dentro de la oportunidad legal, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia y le solicitó a la Corte Constitucional que declarara exequibles las disposiciones demandadas. por considerar que éstas se ajustan a la Constitución Política.

Para sustentar su solicitud, afirma el Ministerio Público que las escuelas de capacitación y entrenamiento de vigilancia y seguridad hacen parte de la industria de la seguridad privada, por cuanto la enseñanza allí recibida contiene aspectos relacionados con el manejo de material bélico, aspectos que distan de lo que comporta el tema de la educación académica formal o informal.

Manifiesta, entonces, que el principio de igualdad a que alude el demandante no se encuentra vulnerado, toda vez que las escuelas de capacitación y entrenamiento de vigilancia y seguridad privada, manejan aspectos diferentes a los netamente académicos que supervisan las instituciones de educación formal e informal. Teniendo en cuenta lo anterior, afirma que no se viola ningún precepto constitucional por existir una diferencia entre la institución que controla el desarrollo de las escuelas de vigilancia y seguridad -la

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada-, y la que dirige los establecimientos de educación formal o informal -el Ministerio de Educación Nacional-

Finalmente, sostiene la agencia fiscal que las normas acusadas son constitucionales por cuanto las escuelas, de capacitación y entrenamiento de vigilancia y seguridad privada hacen parte del servicio público de seguridad, el cual está a cargo del Estado y debe ser prestado de conformidad con el régimen que fije el legislador.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra varias disposiciones que forman parte de decretos con fuerza de ley, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-5 de la Carta Fundamental.

2. Cuestión previa: el ejercicio de las facultades extraordinarias.

2.1 Como es sabido, en nuestro sistema político el control de constitucionalidad de las normas jurídicas se ejerce en forma integral. A esta conclusión se llega si se tiene en cuenta que el juez constitucional, en ejercicio de sus competencias, está obligado a confrontar los preceptos demandados con el conjunto de disposiciones que conforman la Carta Política y no sólo con aquellas que han sido citadas como infringidas en el respectivo escrito acusatorio. Sobre este particular, el artículo 46 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, señala claramente que: “En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución. ”

De este modo, si por razón de su naturaleza jurídica, algunos de los actos normativos sometidos al juicio de constitucionalidad, ven condicionada su legitimidad al cumplimiento de ciertos requisitos cuya inobservancia puede generar vicios de procedimiento o de competencia, la Corte está en la obligación de abordar el estudio de tales aspectos, aun cuando no hayan sido propuestos en la demanda ni tampoco hubieren sido alegados por aquellos sujetos que se encuentran habilitados para intervenir en el proceso.

2.2 Así las cosas, teniendo en cuenta que el conjunto de disposiciones demandadas hacen parte integral de dos decretos que fueron expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias (C.P. art. 150-10), sin perjuicio de los cargos de fondo que fueron expuestos por el actor, le corresponde a la Corte iniciar el presente análisis de constitucionalidad, estableciendo si el Ejecutivo ajustó su competencia legislativa a los requisitos de temporalidad y precisión fijados en las respectivas leyes habilitantes.

2.3 Se tiene, entonces, que el Decreto 2453 de 1993 fue dictado por el Presidente de la República el siete (7) de diciembre del mismo año, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7º del artículo 35 de la Ley 62 de 1993 que, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40.987 del 12 de agosto de 1993, consagra:

“Artículo 35. Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150

de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para los siguientes efectos:

(...)

7. Determinar la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. ”

2.4 Por su parte, el Decreto 356 de 1994 fue también expedido por el Ejecutivo el once (11) de febrero del mismo año, “en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993” que, según su publicación en el Diario Oficial No. 40.987 del 12 de agosto de 1994, establece:

(...)

j. Expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada, concretamente sobre los siguientes aspectos.- Principios Generales, constitución, licencias de funcionamiento y renovación de empresas de vigilancia privada y departamentos de seguridad,- (...) régimen de sanciones, regulación de establecimientos de capacitación y entrenamiento en técnicas de seguridad de vigilancia privada. ”

2.5 Pues bien, una vez confrontados los presupuestos materiales de las leyes habilitantes con el contenido de los preceptos acusados, observa la Corte que el Gobierno Nacional ejerció su competencia legislativa en forma apropiada. Ciertamente, desde el punto de vista de la temporalidad, es claro que los decretos cuestionados fueron expedidos dentro de los plazos previstos en las respectivas normas, esto es, en el término de los seis (6) meses que siguieron a su entrada en vigencia. Igualmente, en lo que se relaciona con la precisión o alcance de las facultades, teniendo en cuenta que las mismas fueron concedidas para “Determinar la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ” y para la “regulación de establecimientos de capacitación y entrenamiento en técnicas de seguridad de vigilancia privada. “, se evidencia que los decretos se ajustaron estrictamente a la materia en cuanto que, por una parte, se limitaron a asignarle a la Superintendencia de Vigilancia la función de controlar e inspeccionar los servicios de capacitación y entrenamiento en seguridad privada y, por la otra, a regular el proceso de constitución y otorgamiento de licencias de operación a las escuelas de capacitación.

2.6 Entratándose de las normas habilitantes, también encuentra la Corte que el Congreso se ajustó a los requisitos de temporalidad y precisión exigidos por el artículo 150-10 de la Carta, pues está visto que, en uno y otro caso, la delegación de facultades extraordinarias a favor del Presidente de la República no superó el término constitucional de los 6 meses, y que su alcance estuvo circunscrito a una materia específica: la regulación del servicio público de vigilancia y seguridad privada, a su vez limitada por los criterios temáticos establecidos en el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 y en el numeral 7º del artículo 35 de la Ley 62 de 1993, arriba citados.

Desde esta perspectiva, en lo que se relaciona con el ejercicio de las competencias

legislativas transitorias, los dispositivos acusados observaron los mandatos contenidos en las respectivas leyes habilitantes, y de contera, unos y otras se ajustaron estrictamente a lo ordenado por el artículo 150 numeral 10' del Estatuto Superior, razón por la cual debe proceder la Corte al estudio de los cargos que fueron propuestos en la demanda.

3. Lo que se debate

3.1 Como se ha venido señalando, las normas que se impugnan, esto es, el numeral 4º del artículo 3º del Decreto 2453 de 1993 y los artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 del Decreto 356 de 1994, le asignan competencia a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para controlar e inspeccionar los "Servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancias seguridad privada "; al tiempo que regulan todo lo relacionado con la constitución y el funcionamiento de "Las escuelas de capacitación y entrenamiento de vigilancia y seguridad privada ".

En punto al contenido material de tales disposiciones, el demandante sostiene que las mismas violan los artículos 67 y 68 de la Constitución Política por cuanto la capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada es una actividad puramente académica, cuyo control no puede ser delegado en un organismo de la administración distinto del Ministerio de Educación Nacional y de las secretarías de educación territorial. Con base en tal afirmación, el impugnante considera que las normas acusadas también desconocen el principio de igualdad material, pues someten a las escuelas de capacitación en vigilancia a un régimen jurídico distinto al previsto en la Ley General de Educación (Ley 115/94) para las demás instituciones educativas.

3.2 Los intervinientes y el Ministerio Público coinciden en rechazar la acusación, por considerar que la preparación del personal de vigilancia privada no constituye una actividad propiamente educativa, pues la misma hace parte integral del servicio público de la seguridad cuyo régimen jurídico le corresponde establecer al legislador.

3.3 En consecuencia, siguiendo los términos de la demanda, de las distintas intervenciones y del concepto rendido por el Procurador General de la Nación, debe la Corte definir si la Constitución fija restricciones en relación con la competencia del legislador para transferir algunas de las funciones de control asignadas al Presidente de la República y si, por esta causa, la función de "regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación " (C.P. art. 67), no puede ser delegada en la Superintendencia de Vigilancia sino en el Ministerio de Educación Nacional y en las respectivas secretarías de educación.

3.4 Previamente, la Corte debe advertir que, en cuanto las acusaciones de la demanda están básicamente dirigidas a cuestionar la competencia asignada a la Superintendencia de Vigilancia en el numeral 4º del artículo 3º del Decreto 2453 de 1993, y en este sentido no atacan de manera específica el contenido material de los artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 del Decreto 356 de 1994, la decisión a tomar respecto de estos últimos preceptos tendrá un alcance relativo, circunscrito tan sólo a los cargos que de manera general fueron formulados en su contra.

4. Competencia discrecional del Congreso para transferir las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control y para crear entidades con capacidad técnica para asumirlas.

Constitucionalidad del numeral 4º del artículo 3º del Decreto 2453 de 1993.

4.1 Siguiendo lo establecido por la jurisprudencia constitucional, la seguridad, como presupuesto del orden social, de la paz, del bienestar general y del mantenimiento de la calidad de vida de la población, constituye un fin esencial del Estado, y un servicio público primario que, a su vez, se concreta y materializa en el cumplimiento de la misión que el artículo 2º de la Carta le atribuye a las autoridades de la República, cual es la de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades públicas.

Tratándose de un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado, a quien además le corresponde garantizar su prestación regular, continua y eficiente, la seguridad se encuentra sometida al régimen jurídico que le fije la ley, lo cual incluye la posibilidad de que dicho servicio sea prestado por el Estado en forma directa o indirecta, es decir, por las autoridades públicas o los particulares, reservándose en todo caso el primero la competencia para regular, controlar, inspeccionar y vigilar su adecuada prestación.

4.2 En relación con esto último, es de interés destacar que el artículo 189 de la Constitución Política, en su numeral 22, le atribuye al Presidente de la República la función de “Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos “. El ejercicio de estas atribuciones, visto dentro del marco de la realización de los objetivos constitucionales que propenden por la satisfacción del interés general, constituye en realidad un modo de intervención estatal necesaria, al tiempo que se convierte en una herramienta operativa de la mayor utilidad para garantizar, en el escenario de las distintas actividades públicas, la observancia plena de las políticas que el Estado está llamado a implementar y ejecutar.

4.3 Ahora bien, como se infiere de distintos mandatos constitucionales, las funciones de inspección, control y vigilancia asignadas al Presidente de la República, deben ser desarrolladas con la anuencia y participación del órgano legislativo a quien le corresponde definir el fundamento jurídico de su ejercicio. En efecto, según lo preceptuado en el numeral 8º del artículo 150 Superior, al Congreso le compete “Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señale la Constitución.” En el caso específico de los servicios públicos, también el numeral 23 de la norma antes citada, le asigna al legislador la función de .”Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos “, al tiempo que el inciso segundo del artículo 365 ibidem señala que éstos “estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley.

4.4 Bajo estas condiciones, ha de considerarse que el Congreso es el organismo encargado de fijar las directrices que gobiernan las funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos, y que el Presidente es la autoridad llamada a desarrollarlas y ejecutarlas. Sobre esto último, en cuanto el ejercicio de tales funciones es ante todo de carácter administrativo, puede sostenerse que el Presidente de la República obra y actúa como suprema autoridad administrativa, circunstancia que a su vez habilita al Congreso para disponer la desconcentración y prever la delegación de tales actividades, mediante la creación de instituciones especializadas que, bajo la dirección y orientación del Gobierno, ejecuten las labores de vigilancia y control.

Como lo ha venido señalando esta Corporación en forma por demás reiterada, el Presidente y quienes de acuerdo con el artículo 115 de la Carta conforman el Gobierno Nacional, no se encuentran en posibilidad física y material para adelantar por si mismos las labores de vigilancia y control de los servicios públicos, en los términos, previstos por el numeral 22 del artículo 189 Superior. Por eso, es imprescindible que el Congreso proceda a la creación de organismos que, como las superintendencias, intervengan y faciliten el desarrollo de tales actividades, no en forma autónoma e independiente, “sino bajo la dirección del Presidente de la República, titular constitucional de la función de inspección y vigilancia.” 1 En torno a este tema, la Corte manifestó:

“Como surge del propio texto de la Carta, las mentadas funciones se han encomendado al Presidente de la República y, siendo evidente que no le es posible a quien es jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, asumir directa y personalmente su cumplimiento, es obvio que la ley, en desarrollo de la Constitución Política, puede prever el adelantamiento de las labores inherentes a esa atribución presidencial por organismos especializados capaces de efectuarlas con la eficacia y la exhaustividad requeridas, pues de otro modo los propósitos superiores quedarían desvirtuados al tomarse nugatorias las aludidas funciones presidenciales y, por contera, las que en los asuntos económicos atañen al Estado, merced a expresa disposición constitucional.” (Sentencia C-233/97, M.P. Fabio Morón Díaz)

Para estos efectos, es evidente que el Congreso goza de un amplio margen de discrecionalidad o libertad de configuración legislativa, limitada por la objetividad que debe mantener el órgano frente al ejercicio y desarrollo de las competencias constitucionales compartidas con el poder ejecutivo. Así, el artículo 150-7 de la Carta Política dispone que al Congreso, mediante ley, le corresponde “Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica”. En concordancia con lo anterior, el artículo 209 del mismo ordenamiento prescribe que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones “. Finalmente, el artículo 211 ibidem le asigna a la ley la tarea de señalar “las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas [y] superintendentes... “.

4.5 Desde esta perspectiva, aplicando el criterio de interpretación sistemática y armónica a las normas que integran la Constitución Política, encuentra la Corte que el legislador, basado en un principio de razón suficiente, está plenamente habilitado para determinar la estructura de la administración pública nacional y, dentro de ese contexto, para atribuir a organismos técnicos y especializados, como lo son las superintendencias, aquellas funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que la Constitución Política le asigna al Presidente de la República. Sobre este particular, la Corte ha sostenido que: “siguiendo los textos constitucionales, es claro que los objetivos generales y la estructura orgánica de las superintendencias se fijan directamente por la ley, el Presidente de la República, a su turno, teniendo en cuenta la estructura fijada por la ley, y, en armonía con los objetivos legalmente

asignados, puede delegar en el superintendente, que es el jefe superior de una superintendencia, potestades constitucionales suyas en los términos del citado Artículo 211 constitucional y las normas legales que lo desarrollan”² (Subrayas fuera de texto).

4.6 De conformidad con lo expuesto, es entonces necesario resaltar que en la Constitución Política no se consagra un criterio para distribuir las competencias de las entidades públicas del nivel central, en razón a la materia propia de las funciones jurídicas que se les asigna, lo que además de afianzar el amplio margen que tiene el legislador en la determinación de la estructura orgánica y funcional de la Administración Pública, deja sin piso aquellos cargos formulados por el actor contra las normas impugnadas, elaborados a partir de una presunta incompetencia del Congreso para asignar a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, las funciones de control y vigilancia sobre las escuelas de capacitación en seguridad y la regulación, de su constitución y funcionamiento.

5. Justificación de un régimen jurídico especial para la actividad desarrollada por las escuelas de capacitación en vigilancia y seguridad privada. Constitucionalidad relativa de los artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 del Decreto 356 de 1994.

5.1 Ciertamente, siguiendo con la temática desarrollada en el punto anterior, en el marco de las competencias asignadas al Congreso para transferir por ley el ejercicio de determinadas funciones gubernamentales y para crear instituciones que las asuman, las superintendencias aparecen definidas por la ley como “[o]rganismos adscritos a un Ministerio, que dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que les señale la ley, cumplen algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa y las que la ley le asigne” (Decreto 1050/68). Para la Corte las superintendencias encuentran un claro respaldo constitucional en los artículos 150-7 y 211 de la Carta ya citados y, en realidad, pueden calificarse como entidades administrativas que, en calidad de agentes del gobierno y de conformidad con el régimen jurídico que les fije la ley en cada caso particular, son las llamadas a participar activamente en el logro y consecución de los fines sociales del Estado. Concretamente, este Tribunal ha sostenido que:

“Se trata de organismos en los que se realiza la desconcentración funcional, en cuya virtud se cumplen atribuciones señaladas por la Carta en cabeza del Presidente de la República pero que éste no adelanta de manera personal y directa por absoluta imposibilidad física, por lo cual están a cargo, en concreto, de los superintendentes, dentro del ámbito que señale la ley.” (Sentencia C-397/95, M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

5.2 En el caso de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, se tiene que la misma es creada por el Decreto-ley 2453 de 1993, y concebida como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, a través del cual el Presidente de la República ejerce el control, la inspección y la vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada y, concretamente, sobre los servicios de capacitación y entrenamiento del personal de vigilancia y seguridad, incluyendo lo referente a la constitución y funcionamiento de las escuelas de capacitación (arts 1º, 2º y 3º).

5.3 Dentro de este contexto, el Decreto-ley 356 de 1994 define el servicio de vigilancia privada como aquella actividad que en forma remunerada o en beneficio de una organización

pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros, utilizando como medios para' la consecución de sus fines las armas de fuego, los recursos humanos, animales, tecnológicos o materiales y los vehículos e instalaciones físicas (arts. 2º y 5º). En razón de lo anterior, este último ordenamiento exige también, como requisito de operatividad, la adecuada capacitación y entrenamiento del personal de vigilancia, promoviendo la creación de escuelas y la constitución de los departamentos de capacitación y entrenamiento en vigilancia al interior de las empresas, quienes a su vez son las directamente responsables del cumplimiento estricto de esa labor instructiva (art. 63 y siguientes).

5.4 Por eso, tratándose del control a la actividad de vigilancia, es razonable que el legislador, atendiendo a la naturaleza del servicio, a los derechos que son materia de protección, a los principios de Estado que se encuentran involucrados y a los medios que son utilizados en el cumplimiento del objetivo social, haya asignado a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y no al Ministerio de Educación Nacional, la función de ejercer el control sobre los "Servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada ". En mayor medida, si se tiene en cuenta que el entrenamiento en el uso de armas y la instrucción en técnicas y tácticas defensivas, comporta una actividad que genera riesgo social y, en esa medida, exige del Gobierno un control especial y restrictivo, que impida a los particulares sobrepasar el ámbito de las competencias que en esa área le han sido transferidas.

5.5 A propósito de lo expresado, no sobra destacar que es la imposibilidad operativo para atender los requerimientos que en materia de vigilancia y seguridad formulan los miembros de la comunidad, lo que ha llevado al Estado a promover la participación de los particulares en la prestación del servicio de vigilancia. Ello, por supuesto, no constituye una abdicación del monopolio de la coerción material en cabeza del Estado, ni una forma de sustituir la función de la fuerza pública en su obligación constitucional de mantener el orden público interno y proteger los derechos ciudadanos, pues, como ya lo ha dicho la Corte³, estas competencias, por entrañar intereses de carácter general e involucrar la estabilidad misma del Estado, son del todo indelegables. En realidad, fundado en el principio de solidaridad social y en los deberes ciudadanos de colaboración y participación en la vida política, cívica y comunitaria del país (C.P. arts. 1º y 96), lo que se pretende es promover la existencia de instituciones privadas que colaboren en la acción preventiva y disuasiva de posibles conductas delictivas que pueden llegar a afectar los derechos individuales, objetivos que deben cumplirse dentro de los parámetros y restricciones establecidos por la propia Carta y por la ley, y, como quedo dicho, bajo la vigilancia, supervisión y control de entidades públicas especializadas y técnicamente idóneas.

5.6 Precisamente, como lo han señalado los distintos intervinientes y el Ministerio Público, la circunstancia de que el servicio de vigilancia conlleve un riesgo social y que la capacitación de su personal este directamente relacionada con el uso de armas y elementos humanos, animales, mecánicos y tecnológicos, descarta de plano que dicha actividad pueda ubicarse en el plano de lo estrictamente académico y, en consecuencia, que deba estar bajo la tutela del Ministerio de Educación Nacional. En efecto, si por capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad la ley entiende: "Los conocimientos y destrezas que se proporcionan

para el ejercicio de las actividades que realiza el personal de los servicios de vigilancia y seguridad privada en ejercicio de su función ” (Decreto 356/94, art. 63), entonces es evidente que se trata de una labor altamente especializada que, por su propia naturaleza, se integra estructuralmente a la denominada industria de la vigilancia y la seguridad privada y no al ámbito académico.

5.7 Así, el componente educativo que en gracia de discusión pueda llegar a tener la labor desarrollada por las escuelas de capacitación en seguridad privada, no es entonces argumento válido para suponer que, desde ese punto de vista, el legislador está obligado a radicar en cabeza del Ministerio de Educación la competencia para ejercer su vigilancia y control. Inicialmente, por cuanto no existe ninguna disposición superior que obligue a la ley a delegar en una entidad específica la vigilancia de todos los establecimientos educativos; por el contrario, el inciso 5º del artículo 67 de la Carta es claro en señalar que, de manera general, “Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación... “. Pero además, tal como se infiere de las disposiciones constitucionales que han sido citadas a lo largo de esta Sentencia (arts. 150-7 y 211), por cuanto el traslado de funciones administrativas asignadas al Presidente de la República es llevada a cabo por el Congreso en forma discrecional y, en estos casos, la actividad legislativa únicamente está condicionada por la evaluación y valoración de las características técnicas de la materia a delegar y por la especialidad del órgano que puede ser creado para asumirla, buscando de este modo racionalizar la función administrativa que, como se ha expresado, se encuentra al servicio de los intereses generales y se cumple con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a través de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Sobre este tema, la Corte, al hacer referencia a las pautas que rigen las labores de inspección, vigilancia y control sobre la actividad financiera, tuvo oportunidad de precisar:

“importa destacar que las funciones de inspección, vigilancia y control a las que se acaba de hacer referencia, deben llevarse a cabo por las superintendencias encargadas, bajo la orientación del Presidente de la República que es el titular de las respectivas competencias y, en todo caso, con absoluto ceniciento a las pautas contenidas en la ley, ya que el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política ordena que el ejercicio de las funciones allí consagradas se efectúe ‘de acuerdo con la ley’ y en armonía con ese mandato, el artículo 150-8 superior otorga al Congreso la facultad de ‘Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección. y vigilancia que le señala la Constitución’.

“Se deduce de los anteriores predicados que el desempeño de las competencias atribuidas a algunas superintendencias en lo atinente a la inspección, vigilancia y control está condicionado a la cabal observancia de las directrices que la ley trace con arreglo a criterios estables que, sin embargo, no impiden la actuación ágil y oportuna de estos organismos, encargados de verificar en la práctica la transparencia de las operaciones sometidas a su escrutinio, ni enervan la flexibilidad por estos requerida para hacer efectivos en las situaciones concretas los postulados constitucionales y legales, iodo lo cual exige que se los dote de los instrumentos y de las atribuciones necesarias.” (Sentencia C-233/97, M.P. Fabio Morón Díaz)

Y en reciente pronunciamiento, la Corporación reiteró:

A propósito, se observa por la Corte, que los empleados públicos que se encuentran al frente de estos organismos tienen una delicada tarea a desarrollar y, es por esta razón, que la misma Constitución Política los faculta para delegar el ejercicio de sus funciones, defiriendo a la ley, el señalamiento de las condiciones de ese acto de delegación. Así pues, también la ley, al fijar o señalar esas “condiciones” debe tener en cuenta, la relevancia y trascendencia de las funciones delegables y, por lo tanto, indicar las personas que por sus calidades profesionales y cercanía con las personas que tienen a su cargo la dirección y manejo de las entidades mencionadas en el inciso precedente, pueden entrar en determinado momento a realizarlas bajo su responsabilidad, en el entendido eso sí, de que actúan bajo las orientaciones generales que le indique el titular de la función, sobre el ejercicio de las funciones delegadas, como lo establece la misma Ley 489 de 1998 en el artículo 10. (Sentencia C-561/99, M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

5.8 Entonces, los fundamentos que ha venido esgrimiendo la Corte para desvirtuar cualquier asomo de inconstitucionalidad sobre las normas acusadas, son claramente aplicables a la presunta discriminación negativa que a juicio del actor vienen sufriendo las escuelas de capacitación en vigilancia privada, consistente en recibir un tratamiento jurídico diferente al de los establecimientos educativos tradicionales; ejemplo de lo cual es la exigencia de tener que constituir pólizas de responsabilidad civil extracontractual por el daño que pueda generar el uso de armas de fuego. Como se ha dicho, la circunstancia de que las escuelas de capacitación en vigilancia cumplan una función especial, concebida en el plano de la protección y respeto por las garantías ciudadanas, descarta que las mismas se encuentren, frente a los establecimientos educativos tradicionales, en idéntica situación de hecho que facilite la aplicación de un mismo régimen jurídico. Reiterando los criterios jurisprudenciales fijados por la Corte sobre la materia, el derecho a la igualdad no puede ser ajeno a la regulación legal de diferencias en el trato, cuando no se está bajo una misma situación de hecho y las potenciales diferencias vienen precedidas, como ocurre en este caso, de una justificación objetiva, razonable y proporcional a los objetivos constitucionales que se desarrollan y se encuentran en disputa. En este sentido, la Corte ha expresado que: “El principio de igualdad solo se viola si el tratamiento diferenciado de casos no está provisto de una justificación objetiva y razonable. La existencia de tal justificación debe ser apreciada según la finalidad y los efectos del tratamiento diferenciado.” (Sentencia C-016,/93, M.P. Ciro Angarita Barón)

De conformidad con lo expuesto, la Corte encuentra que el numeral 4º del artículo 3º del Decreto 2453 de 1993 y los artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 del Decreto 356 de 1994, no violan la Constitución Política, en especial sus artículos 13, 67 y 68, razón por la cual serán declarados exequibles en la parte resolutive de esta Sentencia. En la medida en que la acusación formulada contra los artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 del Decreto 356 de 1994 tiene un alcance general, que no se proyecta sobre el contenido material de cada precepto, la declaratoria de exequibilidad de tales normas tendrá un efecto relativo, circunscrito a los cargos esgrimidos en su contra.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la constitución,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE el numeral 4º del artículo 3º del decreto 2453 de 1993.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLES los artículos 67,68,69,70,71 y 72 del decreto 356 de 1994, pero sólo en relación con los cargos que fueron formulados en la demanda.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LINETT

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C- 496/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.